

# **A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR E O MINISTÉRIO PÚBLICO**

---

**JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO**

*Procurador de Justiça – SP*

**ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN\***

*Promotor de Justiça – SP*

## Sumário:

I. Introdução; II. O consumidor e seus direitos: 1. Conceito de consumidor; 2. Direito do consumidor; 3. Consumidor e interesse difuso; 4. A proteção ao consumidor nas Constituições; 5. A proteção ao consumidor na legislação de alguns países; a) A proteção ao consumidor na Suécia; b) A proteção ao consumidor na França; c) A proteção ao consumidor em outros países; 6. A proteção ao consumidor no Brasil; a) Os órgãos de proteção ao consumidor; b) O sistema legal; III. O Ministério Público na proteção ao consumidor; 1. Considerações gerais; 2. Ministério Público e Ombudsman do consumidor; 3. Ação civil pública e proteção ao consumidor; 4. O modelo de São Paulo; 5. Perspectivas; IV. Conclusões.

## **I – INTRODUÇÃO**

A proteção do consumidor, como tema jurídico, embora recente, não é inteiramente desconhecida no meio acadêmico brasileiro.

Consequência inevitável de uma economia de massa descontrolada, o consumo de massa é assunto a preocupar o político, o jurista, o economista e o próprio consumidor.

De um lado, observa-se um incremento ainda que tímido nos estudos a ele relacionados. De outro, cria-se, gradativamente, uma consciência nacional de proteção ao consumidor, com reflexos no meio parlamentar e no seio da sociedade civil que reage através de criação de entidades privadas e públicas de defesa ou proteção ao consumidor.

Contudo, o maior passo dado nesse sentido foi o despertar e posterior engajamento do Ministério Público para a tutela dos chamados "interesses difusos", especialmente para a proteção do consumidor.

O **Parquet**, como instituição, em avalanche protetória, avança no objetivo de tutelar, efetivamente, os direitos do consumidor.

A experiência prática, com o pioneirismo de São Paulo e Santa Catarina, tem ostentado progressos antes inimagináveis, tudo na esteira de uma nova concepção de Ministério Público, calcada no abandono da visão arcaica que restringia a instituição a uma pura e estreita persecução penal.

Busca-se, enfim, resgatar as tradições de vanguarda do Ministério Público do Brasil. Cria-se um modelo próprio sem, todavia, esconder a identificação existente entre o sistema em gestação e o do "Ombudsman do Consumidor" sueco.

Com esse trabalho, o Ministério Público ganha pontos em respeitabilidade e legitimidade. Atrai para si a autoridade da sociedade civil, vital para uma instituição ainda sem seu acabamento final e que evolui ocupando novos espaços.

O Ministério Público projeta-se além das antigas fronteiras de atuação, penetrando, agora, não somente no terreno pantanoso da criminalidade individual. Ativa sua percepção e seu organismo para dentro mesmo da atividade produtiva: quanto mais se avanta o quadro de economia de massa, mais se aperfeiçoa a sistemática de proteção ao consumidor.

É um vasto mundo que não será conquistado enquanto não for conhecido. O presente trabalho busca traçar algumas linhas, alguns balizamentos que, a nosso modesto ver, devem orientar a Instituição. São traços provisórios, não dogmáticos. Têm por objetivo, isto sim, suscitar a discussão entre os membros do Ministério Público.

O Estado, como de resto o Ministério Público, baseia sua intervenção no domínio privado sempre com os olhos voltados para o interesse coletivo. E para este certamente não há limites. É papel do **Parquet** tutelá-lo, acompanhá-lo, protegê-lo. O Ministério Público não pode ter sua atividade moldada previamente com absoluto rigor e com conotação de imutabilidade. A Instituição segue o interesse coletivo, representa-o até. Logo, os limites rígidos da lei não podem podar sua função eminentemente criativa. Mesmo que para tanto seja de mister adentrar na estrutura das relações privadas, especialmente no organismo contratual. O dirigismo contratual, como todos os outros mecanismos de proteção ao consumidor não assusta, porque carrega em si exatamente o interesse público que o Ministério Público persegue.

Mas, o que seria, então, proteção ao consumidor?

"... la protection du consommateur se préoccupe spécialement de la situation des ménages. Cette délimitation semble maintenant acceptée de manière générale, en Scandinavie"(1).

A proteção do consumidor pelo Ministério Público não se faz de modo anárquico. Insere-se num contexto mais amplo que é a política de

consumo. Por ela são responsáveis todos os órgãos do aparelho de Estado, principalmente aqueles ligados à produção e ao consumo. A política de consumo se preocupa com:

...l'utilisation optimale des ressources collectives, sans se limiter à la protection du consommateur sur le marché des produits et services. Le consommateur est alors à la fois un acheteur sur le marché, et un usager des services mis à sa disposition para la collectivité: c'est dans cette double fonction qu'il convient de le protéger(2).

De qualquer modo, imple ressaltar que a questão do consumidor não mais se limita à órbita do direito privado. Ao revés, assume características eminentemente públicas, exatamente na medida em que se localiza no âmbito dos interesses difusos. O tema, face à sua dimensão interdisciplinar, impõe, mais e mais estudos. Seria o caso de se perguntar:

"...d'où vient cette émergence d'une centrée sur la consommation, quelle est sa signification sociologique?"(3).

## **II – O CONSUMIDOR E SEUS DIREITOS**

### **1. Conceito de consumidor**

Nos países que possuem legislação especial de proteção ao consumidor, ou mesmo na **communis opinio doctorum**, não restou ainda assentado o conceito de consumidor. Por um lado a indecisão da doutrina deve-se à novidade do tema. Por outro, certamente, impossível é definir-se um novo instituto com as vistas voltadas exclusivamente para o modelo de direito tradicional.

Tais vacilações refletem-se na legislação novíça e, o que é pior, provocam, no âmbito do aparelho do Estado, resistência à formulação de uma política geral – inclusive legal – de proteção ao consumidor.

Vif Bernitz (1) já acentuou que "la notion même de consommateur, qui n'a pas d'antécédents juridiques, n'est toujours pas fixée par una définition acceptée sur le plan international".

**Ab initio**, pode-se registrar duas visões a respeito da matéria, não propriamente antagônicas, mas de abrangências diferentes. Uma que identifica na relação apenas o **consumidor-comprador**. Pela sua estreiteza, cria um vazio entre o conceito econômico de consumo e a definição jurídica de consumidor. É que, neste caso, a noção de consumo "ne s'applique exclusivement aux biens et services individuels mais aussi aux consommations collectives (loisirs, transporte, culture, santé, environnement) (4). Outra, mais larga, entende o consumidor não apenas como comprador, mas, também, como usuário dos serviços colocados à sua disposição, quer pelo organismo privado ou, até mesmo, pelo Estado. Isto porque, como leciona Robert Savy "le problème de la protection des consommateurs ne se pose donc pas exclusivement dans le cadre du marché" (2).

Para Guido Alpa, a definição preferida pela comunidade européia ("un soggetto che acquista o è fruitore di servizi ad uso personale") é muito genérica e necessita ser precisada (5). Ademais, conforme salientado na "Carta Européia de Proteção ao Consumidor", de 1973, é este definido como "ogni persona, fisica o morale, alla quale siano venduti beni o forniti servizi per uso privato" (Art. "A", 'i' (5).

A lei sueca de 1973, sobre vendas ao consumidor, define este como "la personne privée qui achète à un commerçant una marchandise principalement destinée à l'usage privé e qui est vendue dans le cadre de l'activité professionnelle du commerçant" (artigo 1º). Pelo texto legal sueco,

só são considerados consumidores os particulares nas suas relações com comerciantes, excluídas as relações de particulares entre si. Ressalte-se, contudo, que, em parte, a restrição legal tem uma explicação: é que, consoante a legislação sueca, comerciante não é apenas quem exerce atos de comércio **stricto sensu**, mas também os industriais, artesãos, etc. São também considerados como de comércio os serviços explorados pelo Estado, bem como aqueles prestados pelas sociedades controladas por ele. Não se exige, sequer, que o ato em questão seja decorrente de uma atividade permanente ou constitua a atividade primeira da pessoa.

Restrição semelhante no tocante àqueles que adquirem produtos de particulares, está na lei finlandesa de janeiro de 1978. Nela, consumidor é definido como um particular que compra um bem, uma mercadoria ou um serviço, para satisfação de suas necessidades pessoais ou de sua família.

O artigo 3º da "Ley de Protección al Consumidor" do México informa que por consumidor "se entiende a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio".

"O anteprojeto de Proteção ao Consumidor", de iniciativa do Ministério da Indústria e Comércio brasileiro, conceitua "consumidor" como "qualquer pessoa física que contrate para consumo final ou em benefício próprio, a aquisição de bens móveis, a prestação de serviços ou a locação de um bem móvel". Não atinge, por conseguinte, a aquisição de bens imóveis. Melhor seria deferir-se a aquisição de "qualquer bem".

O Decreto Estadual (Estado de São Paulo) n. 7.890, de 6 de maio de 1976, que criou o "Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor", não define o que vem a ser "consumidor".

O Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor de São Paulo (PROCON), entretanto, entende o consumidor como sendo "o indivíduo ou

coletividade que adquire bens e serviços públicos ou privados, para uso particular, individual ou coletivo".

J. M. Othon Sidou, no "Esboço de Lei de Proteção ao Consumidor", denomina consumidor "qualquer pessoa, natural ou jurídica, que contrata, para sua utilização, a aquisição de mercadoria ou a prestação de serviço, independentemente do modo de manifestação da vontade" (artigo 2º) (6).

Waldírio Bulgarelli (7) preleciona ser consumidor todo "aquele que se encontra numa situação de usar ou consumir, estabelecendo-se, por isso, uma relação atual ou potencial, fática sem dúvida, porém a que se deve dar uma valoração jurídica, a fim de protegê-lo, quer evitando quer reparando os danos sofridos". Supera, assim, a acanhada noção de adquirente ou usuário, para alcançar na sua amplitude todos os que se encontram numa posição de consumir.

Fábio Konder Comparato (8), um dos precursores da matéria no Brasil, com a profundidade que lhe é peculiar, define consumidores como "os que não dispõem de controle sobre bens de produção e, por conseguinte, devem se submeter ao poder dos titulares destes". Acrescenta, ademais, que "o consumidor é, pois, de modo geral, aquele que se submete ao poder de controle dos titulares de bens de produção, isto é, os empresários".

É importante lembrar que o conceito de consumidor teve início limitado ao adquirente de produtos alimentícios e farmacêuticos, donde a intervenção do Estado fazia-se unicamente com suporte na proteção à saúde e segurança do indivíduo.

Em síntese, o conceito de consumidor pode ser visto pela ótica da natureza do bem ou serviço (aqueles principalmente de uso doméstico) ou pela qualidade do sujeito (não é consumidor aquele que contrata ou age no exercício de uma atividade profissional). É, aliás, o adotado pelo

denominado "Unfair Contract Terms Act", de 1977, artigo 12, na Inglaterra.

## **5. Direito do Consumidor**

Existe mesmo um direito de proteção ao consumidor?

Uma primeira constatação que se faz é a respeito da novidade da matéria. Outra, tão visível quanto aquela, é sobre a desordem sistemática de tal segmento jurídico:

En réalité ce que l'on appelle ainsi n'est nullement un ensemble cohérent, conçu dans le but de réglementer les rapports entre producteurs et distributeurs d'une part, consommateur de l'autre, mais un ensemble de règles disparates, d'origine fort diverse, de textes spéciaux récents ou de textes anciens forcées et gauches, de constructions jurisprudentielles et d'analyses doctrinales, faisant appel tour à tour au droit civil, au droit commercial et au droit pénal (4).

O "Direito de Proteção ao Consumidor" pode ser definido como o conjunto de regras "destinées à protéger directement la clientèle contre l'exploitation abusive de sa faiblesse et de son incompetence" (9).

Seria, com maior precisão,

l'ensemble des normes, règles et instruments qui sont l'aboutissement, sur le plan juridique, de diverses initiatives qui tendent à assurer ou à accroître la protection du consommateur sur le marché économique. Il aide, par la reconnaissance d'un certain nombre de droits au consommateur et par l'élaboration d'un ensemble normatif spécifique, à la réalisation des objectifs du mouvement visant à assurer la promotion des intérêts du consommateur (10).



Embora no Brasil existam leis que protejam indiretamente o consumidor, e, até, diretamente (e.g., "Lei de Economia Popular"), não é correto falar-se em "Direito Brasileiro de Proteção ao Consumidor".

Com efeito, a tutela do contratante, do aderente, do locatário, por si só, não impõe o reconhecimento, no ordenamento jurídico nacional, de um novo ramo, cujo objeto seria a proteção ao consumidor. Isso dentro de um ponto de vista lógico-formal.

Distintamente na Suécia que, após a promulgação das leis de 1970 ("Lag Om Ostillborling Marknadsforing" e "Lag Om Marknadsrad"), fez diferença clara entre "direito de proteção ao consumidor" e "direito da concorrência desleal", inobstante o fato desta última trazer importantes implicações na economia do consumidor.

Inegável, portanto, a existência de um direito do consumidor, um segmento novo da ciência do direito, com preocupação preponderantemente social e tendo por objeto a tutela dos interesses difusos do consumidor.

Como aliás bem salienta P. Minor (11): "consumer law appears to some writers to be a revolutionary law, owing to the fact that the principle, known as the 'autonomy of the will', has been challenged and the general theory of obligations modified".

### **3. Consumidor e interesse difuso**

Para o preclaro José Carlos Barbosa Moreira (12), são traços básicos que caracterizam os interesses difusos:

primeiro, a existência de uma pluralidade de titulares, em número indeterminado e, ao menos para fins práticos, indeterminável; segundo, a indivisibilidade do objeto do

interesse, cuja satisfação necessariamente aproveita em conjunto a todos, e cuja postergação a todos em conjunto prejudica.

Integram essa categoria de situações os chamados "direitos do consumidor", como relacionados com a honestidade da propaganda comercial, com a nocividade de alimentos e medicamentos nefastos à saúde, com as cláusulas impostas dos contratos de adesão, com a insegurança dos bens de consumo, etc.

Daí que:

sono interessi diffusi gli interessi che tutti gli aderenti hanno a chiedere la declaratoria di nullità di una clausola contenuta in un contratto standard lesiva degli interessi economici dei consumatori; sono interessi diffusi gli interessi dei consumatori che acquistano e usano un prodotto dannoso, fabbricato in serie, e destinato quindi ad esser potenzialmente lesivo della salute di tutti gli utenti; sono interessi diffusi gli interessi dei destinatari di messaggi pubblicitari ingannevoli o scorretti a veder inibita l'attività pubblicitaria, o a esser risarciti per il danno economico subito per l'acquisto di prodotti con qualità inferiori a quelle promesse, e così via (5).

#### 4. A proteção ao consumidor nas Constituições

A Constituição brasileira vigente não tutela expressamente os direitos do consumidor. Apresenta, contudo, disposições que, ao proteger a vida e a segurança dos cidadãos (artigo 153, **caput**), ao determinar a função social da propriedade, ao reprimir o abuso do poder econômico (artigo 160), e ao permitir a intervenção no domínio econômico (artigo 162) pela via transversa, defendem o consumidor. Não cria, contudo, um arcabouço formal do que se poderia chamar de "proteção constitucional do consumidor".

Por outro lado, cumpre salientar-se que é de competência concorrente da União e dos Estados-membros e Municípios, legislar sobre produção e consumo (artigo 8º, XVII, "D" e parágrafo único). Logo se vê que a matéria não passou despercebida ao legislador constitucional. Todavia, os legisladores municipal e estadual agem supletivamente, respeitando sempre a lei federal. Ao revés do que sói acontecer com o meio ambiente em que à União, e tão-somente à ela, é permitido emitir "normas gerais", no tocante à produção e consumo essa restrição não existe.

De tudo o que foi dito ressalte-se que a Constituição Federal não tutelou, diretamente, os direitos do consumidor. Trouxe a si a competência legislativa sobre consumo, mas, em momento algum, definiu consumidor. Reconheceu em seu texto, claramente, o consumo, mas não o consumidor, como destinatário de todas as relações de consumo.

Diferentemente, a Constituição espanhola de 1978, em seu artigo 51, declara que: "1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegidos, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en las términos que la ley establezca. 3. En el marco de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales". Norma tão abrangente e completa só encontra um precedente no direito comparado, embora mais restrito, que é o da Constituição portuguesa, já com a primeira revisão constitucional de 1982 que, em seu artigo 81, "m", determina ser prioridade do Estado "proteger o consumidor, especialmente mediante o apoio a criação de cooperativas e associações de consumidores".

É mister salientar-se, sem entrar em discussões mais profundas ou inadequadas a este trabalho, que o reconhecimento puro e simples na Constituição Federal dos direitos fundamentais do consumidor não vale por si só. Para uma proteção eficaz e exercício efetivo dos mesmos exige-se outras tantas normas instrumentais, criadoras de outros direitos, sem os quais a proteção constitucional cairia no vazio (13).

Em outras palavras: a previsão constitucional não é bastante em si mesma. Deve-se criar, até como decorrência do conceito constitucional, mecanismos reais para que o consumidor consiga uma proteção concreta. Esse suporte passa, necessariamente, pelo Ministério Público, principalmente ao aproximar o consumidor lesado da prestação satisfativa almejada. Tudo, com a convicção de que a proteção ao consumidor é um direito do homem. (No mesmo sentido, o Projet de Loi Cadre de la Consomation, apresentado pelas organizações francesas de proteção aos consumidores, em 1975).

## **5. A Proteção ao consumidor da legislação de alguns países**

Países existem em que a proteção ao consumidor se faz em terreno próprio, distinto do direito comum e até do direito da concorrência desleal. Outros preferem tutelar indiretamente o consumidor através daquele ou deste direito. Alguns fortalecem a proteção administrativa. Outros ainda dão prevalência ao tipo judiciário. As associações de consumidores têm importante relevância na França, e pouca na Suécia. Neste último caso, o Estado é o principal responsável pela proteção ao consumidor.

### **A. A Proteção ao consumidor na Suécia**

A Suécia possui, indubitavelmente, o melhor e mais avançado sistema de proteção ao consumidor. Afora uma legislação progressista e moderna, criou órgãos estatais novos com tal intuito, como é o caso do "Ombudsman do Consumidor" e o "Tribunal de Mercado".

O "Ombudsman" é uma instituição genuína sueca. Tem sua origem no reinado de Carlos XII. Sob a égide da Constituição de 1809 apareceu, em verdade, o primeiro "Ombudsman". Sua missão era a de reforçar os direitos dos cidadãos frente aos abusos do aparelho do Estado, fiscalizar a aplicação da lei pelas autoridades, lutar contra os abusos da Administração, controlando a observância das leis por todos os magistrados e funcionários, civis e militares. Picou conhecido como "Ombudsman Parlamentar" (JO). Hoje há quatro "Ombudsman" parlamentares ("Justitie ombudsman"): são nomeados pelo Parlamento com um mandato de quatro anos, mas não têm atribuições para supervisionar os Ministros de Estado, nem os membros do Parlamento ou os dos Conselhos Municipais.

Posteriormente foram criados outros "Ombudsman", como por exemplo, o da concorrência (NO), da Imprensa (PO), da Igualdade de Oportunidades (JAMO) e o do Consumidor ("Konsumentombudsman – KO).

Da mesma maneira que o NO, o "Ombudsman" do Consumidor é nomeado pelo governo e não pelo Parlamento. Do ponto de vista constitucional é órgão administrativo. Nasceu em 1971 com atribuições para verificar a observância de duas leis de proteção ao consumidor: a Lei de Comercialização e a Lei das Cláusulas Contratuais Impróprias. Em 1.º de julho de 1976, a função do KO fundiu-se com o Departamento Nacional de Proteção ao Consumidor, ao mesmo tempo em que uma nova e mais completa lei de comercialização entrava em vigor. Essa lei, além de outras inovações, apresenta uma grande novidade: a inversão do ônus da prova.

Por esse princípio, o responsável por qualquer prática ilícita de comercialização é que deve provar a exatidão das informações, afirmações e promessas feitas nos seus anúncios, nas embalagens, etc...

Ao contrário do JO, o KO não goza de completa independência do aparelho do Estado. É nomeado por um período de seis anos, e está subordinado às regras normais dos estatutos dos funcionários. Tem à sua disposição um pessoal composto de juristas, economistas e especialistas em comércio.

Em síntese, age nas seguintes direções:

- a) vigilância das práticas de comércio e publicidade;
- b) recepção de queixas individuais;
- c) negociações com a indústria e comércio;
- d) informação às empresas e consumidores.

O "Ombudsman do Consumidor", ao tomar conhecimento de qualquer procedimento comercial indesejável ou de uma cláusula exorbitante em um contrato, tenta, primeiro, conseguir que a retificação, seja feita voluntariamente, discutindo o problema com os responsáveis. Se se verifica que é impossível o acordo, o KO pode levar o caso ao Tribunal de Mercado, pedindo, então, a proibição da prática comercial indesejável ou a cláusula injusta do contrato.

Poder-se-ia afirmar que "son organisation et son activité permettent de le comparer, en partie du moins, a una sorte de **ministère public spécialisé** (grifos nossos (9) ).

E, com efeito, sua atividade é de conciliação, decisão e informação. Na primeira, abre o KO um dossiê. A reclamação do consumidor ou associação é informal. Basta ser compreensível. Caso o comerciante não compareça, o KO pode requisitar do mesmo as

informações necessárias ou os documentos. Em não sendo atendido, impõe uma multa. Na atividade de decisão age quando esgotadas as possibilidades de solução amigável. Tem três ações então: leva o caso ao chamado "Tribunal de Mercado", à Justiça Comum, ou emite ele mesmo uma interdição ou mandado. Na última, publica na revista chamada exatamente KO seus atos mais importantes. A omissão do KO pode ser suprida pelo próprio consumidor ou por sua associação.

O KO não inicia ele mesmo a ação penal. Havendo, em tese, delito penal, envia o dossiê ao Ministério Público.

O KO e o KO-adjunto são dois eminentes juristas, e facilmente acessíveis aos consumidores. Entretanto, cabe ao primeiro dizer se age ou não.

Um jornalista da agência sueca de notícias diariamente colhe as informações que podem ser notícia e tem acesso até mesmo à correspondência expedida e recebida pelo KO.

Age ele tanto por provocação do consumidor, como **ex officio**, por intermédio de recortes de jornais e anúncios criticáveis.

Quando se chega a um acordo, e quando a matéria interessa a outros consumidores, o mesmo é publicado na revista KO.

Cumprе salientar-se, ademais, que o KO não age em decorrência de lesão individual. Sua preocupação é o interesse coletivo.

Com efeito:

"L'Ombudsman s'intéresse à des situations typiques, il agit dans l'intérêt de la **collectivité** des consommateurs" (14).

O Tribunal de Mercado foi criado em 1970, com competência para apreciar as restrições à livre concorrência, as práticas comerciais

(publicidade, métodos de venda, produtos perigosos), e as cláusulas contratuais excessivas nos contratos de adesão.

Suas decisões são inapeláveis. É composto de um presidente, um vice, dois membros especializados e seis outros integrantes (três das empresas e três dos consumidores). Só o presidente dedica tempo integral ao Tribunal, inspirado este na Corte de Trabalho.

Diferentemente do que se imagina, não são rápidos os vereditos. Isto explica, aliás, o fato de o KO, em certas situações, agir preventivamente, através de interdições de atividades. O KO só leva ao mencionado Tribunal de Mercado casos em que se discute "princípios".

Importante salientar-se que, no que diz respeito aos anúncios de publicidade, o ônus da prova é invertido. Não é o KO que deve provar inexatidão, mas a empresa, sim, é que tem a obrigação de demonstrar a veracidade dos mesmos anúncios.

O sistema sueco é reconhecido mundialmente como o mais eficiente na proteção ao consumidor:

"Ce systeme particulièrement perfectionné qui constitue pour de nom-breux spécialistes européens et américains un modèle d'efficacité, comprend également un tribunal tout à fait particulier spécialisé dans les questions de pratiques commerciales: la Cour de Marché" (15).

Existe perfeita sintonia entre o KO e o Tribunal. O rigor daquele nada mais é do que reflexo das decisões deste.

Assim: "La Cour du Marché suédoise illustre ce propos par una juris-prudence sérieuse dont s'inspire ensuite l'Ombudsman pour se livrer à de multiples interventions" (15).



## **B. A proteção ao consumidor na França**

O Estado francês já despertou para os movimentos de consumidores, mas seu interesse pelos organismos intermediários é recente.

Assim, consoante pondera Gérard Cas, "l'État, abandonnant son hostilité traditionnelle à l'égard des corps intermediaires, apporte son aide aux groupements de consommateurs et contribue à constituer une sorte de contre-pouvoir legalisé, légitime, reconnu comme partenaire par les pouvoirs publics qui voient dans la participation un mode d'integration social particulièrement efficace" (15).

A proteção ao consumidor na França dá-se tanto pela intervenção dos organismos públicos e paraestatais, como pela atuação das entidades privadas. Entre os organismos públicos podem ser citados o "Service de la Répression des Fraudes et du Contrôle de la Qualité, a "Direction Générale de la Concurrence et des Prix", o "Comité National de la Consommation" (órgão consultivo ligado ao Ministério de Economia e Finanças), a "Direction de la Police Économique et de la Répression des Fraudes, etc.. Entre os paraestatais, vale lembrar o "Institut National de la Consommation", criado em 1966, com autonomia financeira. Tem esta três funções: funciona como centro de pesquisa de produtos, de informação e assessoria jurídica aos consumidores. É um "centre de recherche d'information et d'études sur les problèmes de la consommation" (Lei de 22 de dezembro de 1966), conforme as expressas disposições legais que o norteiam.

Tal como ocorre no Brasil, há ainda na França competências concorrentes entre diversas autoridades administrativas para o poder de polícia no campo de proteção ao consumidor. O Ministro de Saúde Pública,

v.g., preocupa-se com a qualidade dos produtos farmacêuticos. O Ministério de Economia e das Finanças zela pela publicidade de preços, publicidade enganosa, concorrência, etc.. Já o Ministério da Agricultura dá proteção científica e técnica ao consumidor. Enfim, um corpo de regras não homogêneas e não coerentes.

Os próprios consumidores, unidos ou isoladamente, defendem-se também. Ora isto se faz por intermédio de cooperativas de defesa de consumidores, que buscam redução no preço dos produtos, ora pelas associações femininas, como por exemplo, a C.N.A.P.F., e U.F.C.S. ou, ainda, de uma maneira mais ordenada, pelas associações de defesa de consumidores, e.g., a "Union Fédérale des Con-sommateurs" (U.F.C.). Muitas dessas entidades recebem subvenção do Estado. São aproximadamente 735 associações privadas de proteção ao consumidor.

### **C. A proteção ao consumidor em outros países**

A Espanha tem o "Instituto Nacional do Consumo".

A Finlândia, pela Lei de 20 de janeiro de 1978, fez uma reforma completa e abrangente, diferente do que ocorreu na Suécia (processo lento). São, na verdade, cinco leis diferentes: uma sobre proteção aos consumidores, outra criando um tribunal especializado em questões de consumo, uma terceira instituindo uma comissão de reclamações, outra gerando um mediador especializado em questões de consumo. Esse mediador tem mandato de cinco anos e é nomeado pelo Presidente da República, estando incorporado ao Ministério do Comércio e Indústria. Para representar o consumidor na justiça necessita de um mandato. Tem poderes para impor interdições inclusive nos contratos de adesão. Caso haja infração penal, transmite o fato ao Ministério Público. O Tribunal de Consumo tem procedimento oral, público e contraditório.

A Grécia, em 1982, criou um "Serviço de Proteção ao Consumidor", órgão oficial que informa os consumidores sobre seus direitos e orienta-os para que eles próprios ingressem com as ações adequadas. Inexiste proteção eficaz. Há, ainda, o "Instituto de Proteção aos Consumidores" (INKA), nascido em 1971, de caráter privado.

A proteção do consumidor ("Verbraucherschutz") é recente na Alemanha. Em 18 de outubro de 1971, o governo federal fez um relatório sobre a política de consumo ("Berricht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik"), onde se constata que a posição de comprar ("Marktstellung") do consumidor deve ser melhorada por medidas estatais.

## **6. A proteção do consumidor no Brasil**

### **a) Os órgãos de proteção ao consumidor**

O Brasil ainda engatinha em tudo o que se refere à proteção ao consumidor. Tanto no aspecto legislativo, como também no tocante às entidades que se propõem a realizar tal tarefa. Fábio Konder Comparato, com a argúcia que lhe é peculiar, em estudo precursor, aponta três razões para o ralo desenvolvimento da proteção dos interesses do consumidor no Brasil, a saber: o individualismo anárquico que impede a formação de entidades coletivas, o desconhecimento pelos consumidores de seus direitos e, por fim, um argumento ideológico mesmo. Poder-se-ia ainda juntar a tais razões, a "difusão" de tais interesses.

Consoante acentua o eminente Mauro Cappelletti

aun la ciencia política moderna, por lo demás, tiende a reconocer que ciertos intereses colectivos, tales como le

saud, la seguridad del tráfico, la protección de los consumidores y de la naturaleza, son demasiado 'difusos' para ser 'resentidos' suficientemente y tomados em serio por los poderes públicos.

Assim, em verdade, o consumidor é lembrado, mas não se lhe dá a merecida atenção e importância. Contribui largamente para isso o fato do movimento de consumidores não estar organizado no País, refletindo ainda um aspecto embrionário.

As organizações e entidades privadas de proteção ao consumidor são poucas, quase todas inexpressivas. Falta-lhes aquele conteúdo de massa das similares francesas. Mais organizados e eficientes, são os órgãos públicos, destacando-se o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor (PROCON), de São Paulo, subordinado à Secretaria de Economia e Planejamento, criado pela Lei Estadual n. 1.903, de 29 de dezembro de 1978, que instituiu o "Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor".

Contudo, não resta dúvida de que o Brasil caminha no sentido da criação de uma consciência nacional de proteção ao consumidor. É movimento novo e que, certamente, terá que conquistar seus espaços e as reformas que se fizerem necessárias. Mesmo na Europa, com toda uma tradição democrática e de movimentos de massa, as mudanças não ocorreram espontaneamente. Ao contrário: "il ne faut pas oublier que les lois et institutions protègent le consommateur dans les pays européens résultent généralement d'une longue evolution historique" (9).

#### b) O sistema legal

É falso dizer-se que o consumidor brasileiro está inteiramente desprotegido. Entretanto, também não é correto falar-se em proteção

sistemática. Antes, ao contrário, o ordenamento é composto de um amontoado de normas, muitas inteiramente ultrapassadas. A começar pelo próprio Código Civil ou Código Comercial. Em outras palavras: inexistente um direito especial de proteção ao consumidor. Utiliza-se a legislação comum que, por sua destinação primitiva, mostra-se inadequada e incapaz de proteger com eficiência o consumidor.

No Brasil, em especial nas últimas décadas, as relações de mercado ganharam, complexidade nunca antes imaginadas. Embora inclua-se no terceiro mundo, os problemas do consumidor nacional não diferem muito daqueles enfrentados pelos das nações mais ricas e organizadas. Lá, como aqui, ressalta o poder econômico das estruturas de produção. Lá, como aqui, é inegável a fragilidade do consumidor isolado, às vezes transformada em simples impotência.

Diferentemente do que se imagina, normas há até em excesso. Tanto assim que Luiz Amaral elaborou uma obra de vários volumes intitulada "Relações de Consumo". Todavia, dessa hemorragia legislativa não resultou um conjunto harmônico e eficiente de proteção ao consumidor. É que em quase todas elas o legislador teve os olhos mais voltados para a produção que para o consumo. São normas que "cuidam" de saúde e vigilância sanitária, pesos e medidas, qualidade de produtos, economia popular, usura, abuso do poder econômico, preços e abastecimento, comercialização e publicidade, mercado financeiro, de seguros, previdenciário, imobiliário, turístico, etc..

A questão da proteção concreta ao consumidor atinge, basicamente, três níveis estreitamente relacionados: o civil, o administrativo e o penal. Cada um deles, isoladamente, exige atuação preventiva e repressiva.

O Direito Civil, pela via indireta, apresenta normas de proteção ao consumidor, essencialmente na compra e venda, ressaltando a teoria dos vícios redibitórios. O Direito Comercial, a seu turno, assegura

proteção no campo da propriedade industrial (privilégios industriais e sinais distintivos), na concorrência desleal, e na repressão ao abuso do poder econômico (práticas monopolistas).

O Brasil desconhece um monumento legislativo dirigido à proteção do consumidor que leve mais em conta o caráter coletivo da lesão que seu reflexo individual.

A maior deficiência da legislação brasileira é estar desprovida de uma lei de proteção ao consumidor, a exemplo do que acontece mesmo em países subdesenvolvidos, como por exemplo o México e Venezuela. Desta forma, como é dado observar-se, o direito privado brasileiro tutela apenas as relações alienante-adquirente.

Algumas práticas necessitam urgente atenção e tipificação. Cite-se, à guisa de exemplo, a propaganda enganosa. Hoje a lei de economia popular mostra-se acanhada e inútil para a punição dos delitos mais complexos.

Outra área em que o direito brasileiro está ultrapassado é na questão da responsabilidade civil pelo dano causado ao consumidor que, por um raciocínio de justiça, deveria ir além do vendedor direto, avançando e alcançando o responsável, não importa se produtor, fornecedor, distribuidor, intermediário ou até o Estado fiscalizador omissor.

Tão grande é o desconforto do sujeito com a denominação "consumidor", que, em juízo, prefere chamar-se "contratante", "comprador", "lesado", etc.

Entretanto, com certeza, a solução legislativa não virá em um só momento. Será conquistada gradativamente. Releve-se que a competência legislativa para elaboração de uma lei de proteção ao consumidor é da União (Constituição Federal, artigo 8.º, inc. XVII, "d"),

inobstante não esteja excluída a atuação supletiva dos Estados-membros (artigo 8.º, parágrafo único).

### III – O MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

#### 1. Considerações gerais

Alguns autores estrangeiros, tomando por base os modelos europeus de Ministério Público, afirmam que esta instituição não é a mais indicada para uma eficaz proteção dos interesses difusos. Neste sentido, a lição de Mauro Cappelletti:

*l'inaptitude du ministère public à se faire la défenseur, dans le procès civil aussi bien que dans le procès pénal, de ces intérêts collectifs, ne peut étonner. En réalité, toute l'histoire pluriséculaire du Parquet est telle qu'elle exclut la possibilité de son adaptation e cette nouvelle fonction extrêmement importante. (17).*

Ora, a própria história do **Parquet** brasileiro demonstra que, aqui, essa tese não tem aplicação. Serve, contudo, como alerta, no sentido de que a Instituição não se acomode, que assuma efetivamente as atribuições que o legislador lhe confere, em especial aquelas relacionadas com o interesse público. Juristas nacionais de escol reconhecem o "pioneirismo" do Ministério Público de São Paulo na utilização das ações civis públicas, principalmente em defesa do meio ambiente (Ada Pellegrini Grinover (12) – apresentação).

Por outro lado, indaga o mestre italiano atrás citado: "quelle institution pourrait donc être moins apte que le ministère public à devenir le défenseur d'idées, d'intérêts, de besoins nouveaux et non traditionnels?" (17).

Inverta-se a indagação colecionada para questionar qual a instituição hoje, no Brasil, habilitada a desempenhar o trabalho do Ministério Público na proteção dos interesses difusos? E mais: qual o órgão que, mesmo remotamente, apresenta maior inventário de trabalho nesse protetório?

É evidente que a criação de Promotorias de Proteção ao Consumidor abrirá novas portas ao Ministério Público, mas exigirá, paralelamente, um esforço concentrado de especialização. Trata-se de matéria que, de tão importante, não poderá ser atirada à vala comum das atribuições normais do Promotor.

A intervenção do Ministério Público na proteção ao consumidor não tem seu fundamento na hipossuficiência econômica do consumidor. Alicerça-se, de fato, no caráter de indisponibilidade dos interesses protegidos, exatamente na medida em que, pela sua extensão coletiva e qualidade difusa, extrapolando a órbita individual, exigem tutela do Estado. Protege-se o consumidor individualmente pelo fato de enxergá-lo integrante de um sistema mais amplo de interesses e direitos, denominados "direito ao consumo". Tutela-se, por essa via, o consumo honesto, sem ataques à vida, à saúde, à segurança e ao patrimônio. São direitos e interesses tão extensos que, em outras palavras, sem erronia, traduzem-se como sendo o direito a uma vida com dignidade dentro das relações de produção e consumo.

Outra razão da tutela é a compensação que se busca frente ao organismo produtor organizado e detentor do poder econômico e o consumidor impotente diante dos abusos praticados nas relações de consumo. Às possibilidades infinitas de fraudes e ataques perpetrados por empresas não correspondem mecanismos idênticos de proteção dos consumidores. Por mais organizados que estejam estes sempre lhes faltará a arma principal do poder econômico.

Com efeito:



face à la production que s'organise, les consommateurs doivent disposer d'un droit de regard et de contrôle sur la qualité, la sécurité, le prix et la distribution des biens et services, et d'un droit d'expression sur les orientations de la production et les structures du marché.

O Estado através do Ministério Público, por isso, intervém claramente para equilibrar a estrutura de poder produtor-consumidor: "le consommateur est désarmé face au développement des techniques de commercialisation" (15).

Daí que a intervenção do Ministério Público faz-se pelo reconhecimento do caráter coletivo ao interesse ou direito e também para equilibrar a relação ou situação jurídica. Trata-se, com efeito, de proteger: "le plus faible contre le plus puissant, le profane contre le miuex informé".

Não se indaga, portanto, se o tutelado é rico ou pobre. Requer-se apenas que traga, em si, a qualidade de consumidor e titular de um interesse difuso. Só isso lhe basta para estar em posição mais fraca ou, pelo menos, ser credor de intervenção do Estado.

Por vezes, a intervenção do **Parquet** ocorre através de uma relação de consumo específica e com um consumidor individualizado. O fato de se proteger sua pessoa ou seu patrimônio não descaracteriza a qualidade de difuso do interesse. Em outras circunstâncias, o interesse não apresenta, **a priori**, um titular particular individualizado e definido. Assim, no tocante à repressão a uma propaganda desonesta.

O certo, porém, é que, inobstante o interesse difuso não ser simples somatório dos interesses particulares, também é verdade que, normalmente, o ataque a ele representa uma violação com reflexos na esfera particular e privada do indivíduo.

Na proteção ao consumidor, a interferência do Ministério Público toma por suporte doutrinário o reconhecimento da falência do modelo tradicional e ilusório alicerçado em mitos como o princípio da

liberdade contratual, da igualdade de direitos e obrigações das partes, da livre concorrência e do não intervencionismo dos poderes estatais na economia.

O consumidor pode ser protegido por três maneiras básicas: o autocontrole da empresa (caso pouco eficiente, por exemplo, do CONAR – Conselho de Auto-regulamentação Publicitária), o controle administrativo e controle judicial. O Ministério Público deve atuar nos três níveis. No autocontrole pela empresa age informando, esclarecendo e orientando o empresário, mesmo que para tanto seja forçado a usar seu poder notificante (Lei Complementar n. 40, de 1981, artigo 15, inciso II). No campo administrativo, sua atividade é repressiva ou preventiva. Judiciariamente seu instrumento é a ação civil pública e a ação penal. O sistema exclusivamente judicial é moroso e excessivamente caro. Os países desenvolvidos dão preferência ao controle do tipo administrativo, sem exclusão dos demais, como os Estados Unidos, através da "Federal Trade Commission", a Inglaterra, com seu "Bureau of Fair Trading" e o "Ombudsman do Consumidor" (KO) na Suécia.

A atuação (preventiva ou repressiva) do Promotor de Justiça, na proteção ao consumidor não deve ser segmentada em campos estanques, separando-se a atividade civil da penal e esta da administrativa. Proteger o consumidor é dar-lhe cobertura nesses setores, conjuntamente, não se olvidando que todos trazem um aspecto também preventivo. São, com efeito, os domínios clássicos da responsabilidade jurídica que devem ser entrelaçados para a aquisição de um desempenho ótimo.

Informar o consumidor é fundamental para o Ministério Público, sem se esquecer jamais que sem o respaldo legal adequado, não se logrará grandes sucessos em suas metas, donde sua atenção precisa sempre estar voltada para o futuro, em busca de novos e mais eficazes

meios de proteção ao consumidor. É um esforço em duas direções, informando e respaldando o consumidor:

en définitive, on est arrivé à la conception, ...qu'une protection efficace ne peut pas se fonder uniquement sur les activités d'information et de consultation, mais qu'elle exige uma législation spéciale assortie de sanctions (1).

## 2. Ministério Público e Ombudsman do Consumidor (KO)

A atividade do Ministério Público na proteção ao consumidor cria paralelos com o "KO". As experiências bem sucedidas de São Paulo e Santa Catarina demonstram a desnecessidade de criação de um órgão novo para defender o consumidor.

Salienta-se somente o imenso problema econômico de montar-se toda uma estrutura e aparelhar tal organismo. O que é urgente, isso sim, é atribuir-se ao Ministério Público os poderes conferidos ao "KO".

Demais disso, não se pode copiar integralmente o modelo sueco. O **"KO"** é bom lembrar, tem mandato de seis anos.

Vale o conselho de Terrence Vandeveld no sentido de que:

la transpor-sition géographique d'un système ayant donné de bons résultats dans une région déterminée peut se révéler décevante. La tentation est grande de vouloir, à mauvais escient, doter des peuples différents des mêmes institutions (9).

## 3. Ação civil pública e proteção ao consumidor

O Ministério Público, quanto atua no processo civil, quer como órgão agente, titular da ação civil pública (artigo 81 do Código de Processo Civil), quer como órgão interveniente ou fiscal da lei (artigo 82), sempre o faz com olhos voltados para o interesse público.

Face às restrições do Código de Processo Civil, o **Parquet** não tem legitimidade para agir, através da ação civil pública, em defesa do consumidor. Essa carência de legitimidade, contudo, é sanada pelo texto do projeto de Lei n. 4.984, de 1983, apresentado à Câmara dos Deputados, o qual "disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso...". Em seu artigo 5.º, prevê, expressamente, a legitimidade não exclusiva do Ministério Público para propor ação principal (e cautelar) que vise a responsabilidade por danos causados ao consumidor (artigo 1.º, II).

Sua aprovação alargará, com certeza, o campo de atuação do Promotor de Justiça na proteção ao consumidor, criando para este, ademais, um arcabouço legal altamente avançado, moderno e eficaz, para tutela de seus interesses.

É que não basta apenas reconhecer os direitos do consumidor (o que de resto ainda não aconteceu no País), mas, fundamentalmente, criar mecanismos efetivos para a proteção daqueles:

à l'evidence, l'efficacité de la protection du consommateur dépend non seulement des droits qui lui sont reconnus par la législation mais encore des possibilités réelles qu'il a de les faire respecter, en d'autres termes, des recours qui sont mis à sa disposition (11).

#### 4. O modelo de São Paulo

Diz a Lei Complementar Estadual n. 304, de 1982:

"Art. 32 – São atribuições do Procurador Geral de Justiça:

I – Administrativas:

34. Designar, em cada comarca do Estado, um membro do Ministério Público a quem se incumbirá, no exercício de curadoria especializada, a proteção e defesa, no plano administrativo:

a) do meio ambiente;

**b' dos direitos do consumidor; e**

c) do patrimônio cultural e natural do Estado".

Em 5 de maio de 1983, o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Doutor Paulo Salvador Frontini, em atitude pioneira, designou os Doutores Édís Milaré e José Geraldo Brito Filomeno, membros do Ministério Público, para participarem de reunião do Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor, sendo apresentado, após, substancial relatório que propiciou a implantação da Promotoria de Justiça Curadoria de Proteção ao Consumidor da Capital, sendo indicado aquele último para seu exercício.

Referida Promotoria de Justiça, por determinação da Procuradoria Geral, deveria funcionar junto ao Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor de São Paulo (PROCON), prestando este órgão toda a colaboração que se fizesse necessária à execução das novas funções.

Posteriormente, por ato da Procuradoria Geral, foram designados Promotores de Justiça de Proteção ao Consumidor em cada comarca do Estado.

Em 11 de março de 1985 criou-se a Coordenadoria das Curadorias de Proteção ao Consumidor, tendo por atribuição a coordenação da atividade de todos os Promotores de Justiça de Proteção ao Consumidor do Estado, bem como a integração do Ministério Público e os órgãos oficiais de proteção ao consumidor.

Ao PROCON cabe receber as reclamações e encetar os primeiros esforços de solução. Não solucionada, a reclamação vai ao Ministério Público, onde, **ab initio**, faz-se um juízo de valor sobre o seu caráter de consumo ou não. Nesta hipótese, elabora-se um parecer ao reclamante dando conta de que não se trata de relação de consumo e orientando-o acerca das providências que deve tomar e quais órgãos procurar. São raríssimos esses casos. Tendo a queixa qualidade de "consumo", normalmente expede-se uma notificação padronizada (Lei Complementar n. 40, de 1981, artigo 15, II), ao reclamado, pelo correio, marcando-se uma audiência de conciliação. Aqui, em se tendo a qualificação completa do representante da empresa, expede-se nova notificação, só que com condução coercitiva, através da Polícia Civil. Diz a Lei Complementar Estadual n. 304, de 1982, em seu artigo 39:

São atribuições dos Promotores de Justiça: IX – expedir notificações, através dos serviços e dos agentes da Polícia Civil ou Militar, sob pena de condução coercitiva; lá, presentes reclamante e reclamado, tenta-se o acordo que, se aceito, lavra-se um "Termo de Acordo", referendado pelo Promotor de Justiça (Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984, artigo 55, parágrafo único). Se as partes não acordarem, lavra-se simples "Termo de Comparecimento", e são tomadas várias providências que o caso comportar. No plano administrativo, por exemplo, são acionados os órgãos envolvidos (v.g., se for um contrato de empreitada de construção e a empresa não tiver registro do CREA, oficia-se a este). No terreno civil, dá-se um parecer técnico-jurídico, que tem, necessariamente, relatório, fundamentação e parecer (Lei Complementar n. 40, de 1981, artigo 22, II). Na área penal, em havendo crime ou contravenção, requisita-se inquérito policial ou requer-se a abertura de processo contravencional. Os inquéritos mais importantes são acompanhados pessoalmente pelo Promotor de Justiça. Ainda na mesma Lei e idêntico artigo, afirma-se ser atribuição do Promotor de Justiça: "VII – acompanhar atos

30

investigatórios, junto a organismos policiais civis e militares ou administrativos, quando assim considerarem conveniente à apuração de infrações penais....

Em certos casos, são requisitadas diligências à Junta Comercial de São Paulo, Prefeitura Municipal, Cartórios, Instituto de Identificação, Receita Federal, etc, especialmente quando se quer identificar o representante da empresa ou localizar o endereço desta.

Assim, o Ministério Público de São Paulo, na proteção ao consumidor, tanto atua preventivamente (entrevistas, artigos, cursos, etc.), como repressivamente (administrativa, civil e penalmente).

O trabalho desenvolvido apresenta índice de 80% de acordos nas notificações efetivadas.

Observe-se que toda essa atividade é feita mesmo sem que os Juizados Especiais de Pequenas Causas tenham sido implantados.

Ainda nesse aspecto, de lembrar que, tendo por base um termo de acordo, o digno senhor Oficial Maior do 5º Cartório de Protestos da Capital houve por bem formular consulta ao Juízo Corregedor Permanente. A decisão, inédita, entendeu que o referido acordo é passível de protesto, para fins falimentares (artigo 10 – do Decreto-lei n. 7.661, de 1945).

## **5. Perspectivas**

O Ministério Público não deve buscar a exclusividade da proteção ao consumidor. De outra parte, não pode fugir às suas responsabilidades históricas e institucionais. Conviver e incentivar a criação de associações de consumidores, assumindo, então, o Promotor de Justiça um papel de reserva moral poderosa para resguardo dos

consumidores. Além de agir diretamente, e.g. com a ação civil pública, requisição de inquéritos policiais, interdições, também funcionará como órgão de coordenação de toda atividade protetória ao consumidor. Os órgãos oficiais ou paraestatais intermediários exercerão seu trabalho em sintonia com a ação da instituição. Afinal, a esta cabe zelar não apenas pelo interesse difuso do consumidor, mas por qualquer interesse coletivo. A abrangência de sua legitimidade é mais larga, donde a exigência de que seus poderes também o sejam.

Muito do que se quer não é possível, senão através de modificações profundas no ordenamento jurídico vigente. Não basta dar legitimidade ao Ministério Público para propor a ação civil pública. Já se viu que o modelo de tutela judicial é moroso e, de certa forma, de difícil evolução. O fortalecimento que interessa ao **Parquet**, na questão do consumidor, é aquele que se insere na tutela administrativa do consumo. É no âmbito administrativo que se abre o grande horizonte para o Ministério Público. Que possa requisitar dos órgãos administrativos a interrupção, suspensão ou interdição de atividades. Que tenha assento em todos os órgãos colegiados que, direta ou indiretamente, tratem de consumo e produção. Que possa, ele próprio, em casos excepcionais, emitir interdições. A tutela administrativa é muito mais vasta e célere do que hoje se apresenta. Seu potencial no País, infelizmente, não foi ainda descoberto. Até parece que ao legislador não interessam as soluções fáceis, baratas, informais e rápidas.

O Ministério Público na tutela do consumidor deve mostrar combatividade, adequação psicológica, especialização, espírito inovador e independência. Do contrário, o modelo administrativo servirá, tão apenas, para desmoralizar a Instituição.

Não mais se cuida somente da persecução penal do comportamento comercial especulativo ou abusivo. Vai-se além, ao



encontro de uma proteção integral, utilizando-se, inclusive, mecanismos cautelares administrativos.

A evolução que se propõe não pode parecer utópica. Até porque utopia é acreditar que o Ministério Público não progredirá, que não trará a si a proteção dos interesses difusos. Não se fala em tempo. Cuida-se de ideais e de instituições permanentes. Para elas há tempo. O importante é crer que essas metas um dia serão realidade. Quando? Não importa.

#### **IV – CONCLUSÕES**

1. Consumidor é o adquirente ou usuário que utiliza, para fins não profissionais, produtos ou serviços colocados à sua disposição tanto por comerciantes, como por particulares que exercitem a produção ou distribuição de bens de consumo, ou até mesmo pelo Estado.

2. A proteção ao consumidor é dever do Estado.

3. Os direitos do consumidor, em especial o de informação e educação, bem como sua proteção pelo Ministério Público, federal e estadual, devem ser previstos, expressamente, na nova Constituição.

4. É função institucional do Ministério Público a proteção e defesa do consumidor, sendo imprescindível sua inclusão nas leis orgânicas federal e estaduais. Sua atuação, neste campo, deve ser informal, rápida, pública e independente.

5. A proteção ao consumidor não pode ser conferida com exclusividade ao Ministério Público, sendo fundamental a existência e funcionamento de associações privadas com o mesmo fim.

6. É desnecessária a criação no Brasil do "Ombudsman do Consumidor", sendo o Ministério Público o órgão mais adequado à tutela do consumidor.

7. Impõe-se, nos Estados, a criação das Promotorias de Justiça de Proteção ao Consumidor, como forma de dar independência ao seu titular, com atribuições cumulativas nas áreas penal, civil e administrativa. Para tanto, os Ministérios Públicos estaduais, no mais curto espaço de tempo, devem providenciar as modificações necessárias em suas legislações.

8. O Estado deve propiciar ao Ministério Público os meios materiais adequados para a efetiva proteção dos interesses difusos, aparelhando-o e incentivando-o à especialização.

9. Sendo o Ministério Público o tutor natural dos interesses difusos, devem os órgãos oficiais de fiscalização e de proteção ao consumidor prestar-lhe integral apoio e auxílio, informando-o sobre toda e qualquer irregularidade constatada e providências tomadas em casos que tenham por objeto relações de consumo.

10. Faz-se inadiável a aprovação do projeto de Lei n. 4.984, de 1985, que disciplina a ação civil pública.

11. O Ministério Público, para uma efetiva defesa e proteção ao consumidor, deve submeter a atenta vigilância os órgãos encarregados da fiscalização de produtos e serviços.

12. É aconselhável, com urgência, a criação de um Conselho Nacional do Consumidor, diretamente ligado ao Presidente da República, e por ele presidido, sendo membros natos, com direito a assento, voz e voto, o Procurador Geral da República e os Presidentes da Confederação Nacional do Ministério Público e do Conselho de Procuradores Gerais,

cabendo a cada um indicar mais um membro do Ministério Público que desempenhe as atribuições de proteção ao consumidor.

13. Impõe-se a unificação de todos os organismos federais de fiscalização de produtos e serviços em um único órgão nacional.

14. Deve-se elaborar uma lei especial do consumidor que cuide, entre outros assuntos, do conceito de consumidor, da publicidade enganosa, das práticas comerciais irregulares, das cláusulas injustas dos contratos de adesão, da responsabilidade objetiva do causador do dano e dos meios e medidas administrativas de controle, prevenção e repressão postos à disposição do Ministério Público.

15. A Lei de Economia Popular exige reforma substancial, trazendo-se para o seu corpo todos os tipos penais relacionados com produção e consumo.

16. Os "Juizados Especiais de Pequenas Causas", embora limitados pela alçada, representam um avanço significativo para a proteção ao consumidor e precisam ser implantados com brevidade.

17. A Confederação Nacional do Ministério Público, anualmente, promoverá curso para os Promotores de Justiça de Proteção ao Consumidor, com vistas a permitir uma verdadeira especialização nos quadros da instituição.

18. A Confederação Nacional do Ministério Público, em trinta dias, constituirá comissão composta por membros do **Parquet** para elaboração de um esboço de anteprojeto de lei do consumidor, a ser entregue em seis meses, a contar da escolha de seus integrantes, cujo número não será superior a sete.

## BIBLIOGRAFIA

1. VIF BERNITZ – **La protection des consommateurs en Suède et dans les pays nordiques**, Revue Internationale de Droit Comparé, 1974, n. 3.
2. ROBERT SAVY – Revue Internationale de Droit Comparé, 1974, n. 3.
3. MICHEL WIEVIOKKA – **Justice et consommation, La documentation Française**, 1976.
4. DENISE BAUMANN – **Droit de la consommation**, Librairies Techniques, Paris, 1975.
5. Guido ALPA – **Tutela del Consumatore e controlli Sull'impresa**, Ed. II Mulino, Bologna, Itália, 1977.
6. J. M. OTHON SIDOU – **Proteção ao Consumidor**, Ed. Forense, 1977.
7. WALDÍRIO BULGARELLI – **A Tutela do Consumidor na Jurisprudência Brasileira e de lege ferenda**, "in" Revista de Direito Mercantil, Nova Série, Ano XXII, n. 49, janeiro/março.
8. FÁBIO KONDER COMPARATO – **A Proteção do Consumidor: Importante Capítulo do Direito Econômico**, "in" Revista de Direito Mercantil, ns. 15/16, ano XIII, 1974.
9. TERRENCE VANDEVELD – **Les Moyens d'action des Consommateurs face aux Pratiques Commerciales Abusives**, Genève, 1979.
10. THIERRY BOURGOIGNIE – **Revue Internationale de Droit Comparé**, n. 3, 1982, julho/setembro.
11. P. MINOR – **The International and Comparative Law Quartely**, "Consumer Protection in French Law: General Principies and Recent Developments", vol. 33, Part 1, Jan. 1984.
12. JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA – **A Proteção Jurisdicional dos Interesses Coletivos ou Difusos**, "in" **A Tutela dos Interesses Difusos**, coordenação da Prof.a Ada Pellegrini Grinover, Ed. Max Limonad Ltda., SP, 1984.
13. JOSÉ ANTÔNIO GOMEZ SEGADÉ – **Revista del Derecho Industrial**, setembro/dezembro de 1978, n. 12.
14. HANS STENBERG – **Revue Internationale de Droit Comparé**, 1974, n. 3.

15. GÉRARD CAS – **La Défense du Consommateur**, Presses Universitaires de France, 1980.

16. MAURO CAPPELLETTI – **La Protección Procesal de Intereses Colectivos y de Grupos en el Proceso Civil**, Revista de la Facultad de Derecho de Mexico, vol. 27 (105/106), 1977.

17. MAURO CAPPELLETTI – **La Protection d'intérêts Collectifs et des Groupes dans le procès civil**, "in" Revue Internationale de Droit Comparé, Paris, 1975, n. 3.

18. BERNARD LANCIN – **La Protection du Consommateur en Finlande**, RIDC, n. 2, 1980.

\*\*\*

#### COMISSÕES TÉCNICAS. CONCLUSÕES APROVADAS

1. Consumidor é o adquirente ou usuário que utiliza, para fins não profissionais, produtos ou serviços colocados à sua disposição tanto por comerciantes, como por particulares que exercitem a produção ou distribuição de bens de consumo, ou até mesmo pelo Estado.

2. A proteção ao consumidor é dever do Estado.

3. Os direitos do consumidor, em especial o de informação e educação, bem como sua proteção pelo Ministério Público, federal e estadual, devem ser previstos, expressamente, na nova Constituição.

4. É função institucional do Ministério Público a proteção e defesa do consumidor, sendo imprescindível sua inclusão nas leis orgânicas federal e estaduais. Sua atuação, neste campo, deve ser informal, rápida, pública e independente.

5. A proteção, na esfera civil, ao consumidor deve ser conferida ao Ministério Público, sem prejuízo da legitimidade de outros órgãos públicos ou privados que tenham o mesmo fim.

6. É desnecessária a criação no Brasil do "Ombudsman do Consumidor", sendo o Ministério Público o órgão mais adequado à tutela do consumidor.

7. Impõe-se, nos Estados, a criação das Promotorias de Justiça de Proteção ao Consumidor, como forma de dar independência ao seu titular, com atribuições cumulativas nas áreas penal, civil e administrativa. Para tanto, os Ministérios Públicos estaduais, no mais curto espaço de tempo, devem providenciar as modificações necessárias em suas legislações.

8. O Estado deve propiciar ao Ministério Público os meios materiais adequados para a efetiva proteção dos interesses difusos, aparelhando-o e incentivando-o à especialização.

9. Sendo o Ministério Público o tutor natural dos interesses difusos, devem os órgãos oficiais de fiscalização e de proteção ao consumidor prestar-lhe integral apoio e auxílio, informando-o sobre toda e qualquer irregularidade constatada e providências tomadas em casos que tenham por objeto relações de consumo.

10. Faz-se inadiável a aprovação do projeto de lei n. 4.984, de 1985, que disciplina a ação civil pública.

11. O Ministério Público, para uma efetiva defesa e proteção ao consumidor, deve submeter à atenta vigilância os órgãos encarregados da fiscalização de produtos e serviços.

12. É aconselhável com urgência, a criação de um Conselho Nacional do Consumidor, diretamente ligado ao Presidente da República, e por ele presidido, sendo membros natos, com direito e assento, voz e

voto, entre outros, o Procurador Geral a República e os Presidentes da Confederação Nacional do Ministério Público e do Conselho de Procuradores Gerais, cabendo a cada um indicar mais um membro do Ministério Público que desempenhe as atribuições de proteção do consumidor.

13. Impõe-se a unificação de todos os organismos federais de fiscalização de produtos e serviços em um único órgão nacional.

14. Deve-se elaborar uma lei especial do consumidor que cuide, entre outros assuntos, do conceito de consumidor, da publicidade enganosa, das práticas comerciais irregulares, das cláusulas injustas dos contratos de adesão, da responsabilidade objetiva do causador do dano e dos meios e medidas administrativas de controle, prevenção e repressão postos à disposição do Ministério Público.

15. A Lei de Economia Popular exige reforma substancial, trazendo-se para o seu corpo todos os tipos penais relacionados com a produção e consumo.

16. Os "Juizados Especiais de Pequenas Causas", embora limitados pela alçada, representam um avanço significativo para a proteção ao consumidor e precisam ser implantados com brevidade.

17. A Confederação Nacional do Ministério Público, anualmente, promoverá curso para os Promotores de Justiça de Proteção aos Interesses Difusos, com vistas a permitir uma verdadeira especialização no quadro da Instituição.

18. A Confederação Nacional do Ministério Público, em trinta dias, constituirá comissão composta por membros do **Parquet** para elaboração de um esboço de anteprojeto de lei do consumidor, a ser entregue em seis meses, a contar da escolha de seus integrantes, cujo número não será superior a sete.

## SESSÃO PLENÁRIA. CONCLUSÕES FINAIS APROVADAS

1. Consumidor é o adquirente ou usuário que utiliza, para fins não profissionais, produtos ou serviços colocados à sua disposição tanto por comerciantes, como por particulares que exercitem a produção ou distribuição de bens de consumo, ou até mesmo pelo Estado.

2. A proteção ao consumidor é dever do Estado.

3. Os direitos do consumidor, em especial o de informação e educação, bem como sua proteção pelo Ministério Público, federal e estadual, devem ser previstos, expressamente, na nova Constituição.

4. É função institucional do Ministério Público a proteção e defesa do consumidor, sendo imprescindível sua inclusão nas leis orgânicas federal e estaduais. Sua atuação, neste campo, deve ser informal, rápida, pública e independente.

5. A proteção, na esfera civil, ao consumidor deve ser conferida ao Ministério Público, sem prejuízo da legitimidade de outros órgãos públicos ou privados que tenham o mesmo fim.

6. É desnecessária a criação no Brasil do "Ombudsman do Consumidor", sendo o Ministério Público o órgão mais adequado à tutela do consumidor.

7. Impõe-se, nos Estados, a criação das Promotorias de Justiça de Proteção ao Consumidor, como forma de dar independência ao seu titular, com atribuições cumulativas nas áreas penal, civil e administrativa. Para tanto, os Ministérios Públicos estaduais, no mais curto espaço de tempo, devem providenciar as modificações necessárias em suas legislações.



8. O Estado deve propiciar ao Ministério Público os meios materiais adequados para a efetiva proteção dos interesses difusos, aparelhando-o e incentivando-o à especialização.

9. Sendo o Ministério Público o tutor natural dos interesses difusos, devem os órgãos oficiais de fiscalização e de proteção ao consumidor prestar-lhe integral apoio e auxílio, informando-o sobre toda e qualquer irregularidade constatada e providências tomadas em casos que tenham por objeto relações de consumo.

10. Faz-se inadiável a aprovação do projeto de lei n. 4.984, de 1985, que disciplina a ação civil pública.

11. O Ministério Público, para uma efetiva defesa e proteção ao consumidor, deve submeter a atenta vigilância os órgãos encarregados da fiscalização de produtos e serviços.

12. É aconselhável com urgência, a criação de um Conselho Nacional do Consumidor, diretamente ligado ao Presidente da República, e por ele presidido, sendo membros natos, com direito a assento, voz e voto, entre outros, o Procurador Geral da República e os Presidentes da Confederação Nacional do Ministério Público e do Conselho de Procuradores Gerais, cabendo a cada um indicar mais um membro do Ministério Público que desempenhe as atribuições de proteção do consumidor.

13. Impõe-se a unificação de todos os organismos federais de fiscalização de produtos e serviços em um único órgão nacional.

14. Deve-se elaborar uma lei especial do consumidor que cuide, entre outros assuntos, do conceito de consumidor, da publicidade enganosa, das práticas comerciais irregulares, das cláusulas injustas dos contratos de adesão, da responsabilidade objetiva do causador do dano e

dos meios e medidas administrativas de controle, prevenção e repressão postos à disposição do Ministério Público.

15. A Lei de Economia Popular exige reforma substancial, trazendo-se para o seu corpo todos os tipos penais relacionados com produção e consumo.

16. Os "Juizados Especiais de Pequenas Causas", embora limitados pela alçada, representam um avanço significativo para a proteção ao consumidor e precisam ser implantados com brevidade.

17. A Confederação Nacional do Ministério Público, anualmente, promoverá curso para os Promotores de Justiça de Proteção aos Interesses Difusos, com vistas a permitir uma verdadeira especialização no quadro da Instituição.

18. A Confederação Nacional do Ministério Público, em trinta dias, constituirá comissão composta por membros do **Parquet** para elaboração de um esboço de anteprojeto de lei do consumidor, a ser entregue em seis meses, a contar da escolha de seus integrantes, cujo número não será superior a sete.